Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8906**

16. Wahlperiode 23. 04. 2008

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Gudrun Kopp, Martin Zeil, Rainer Brüderle, Paul K. Friedhoff, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Dr. Werner Hoyer, Michael Kauch, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Heinz Lanfermann, Harald Leibrecht, Michael Link (Heilbronn), Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung wettbewerblicher Strukturen im Markt für Postdienstleistungen (PostWettG)

A. Problem

Bis zum 31. Dezember 2007 stand der Deutschen Post AG eine befristete gesetzliche Exklusivlizenz zur Beförderung bestimmter Briefsendungen zu. Dieses Versorgungsmonopol ist mit dem Ziel ausgelaufen, die (Teil-)Märkte für Postdienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland dem Wettbewerb stärker zu öffnen. Jedoch bestehen weiterhin hohe Hürden für einen funktionsfähigen Wettbewerb entlang des gesamten Marktes für Postdienstleistungen. Hierbei entfalten vor allem eine verbraucher- und wettbewerbsschädliche Regulierung, die europarechtswidrige Umsatzsteuerprivilegierung der Deutschen Post AG und der wettbewerbsfeindliche, für allgemeinverbindlich erklärte Mindestlohn für die Erbringung von Briefdienstleistungen negative Wettbewerbseffekte.

B. Lösung

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung wettbewerblicher Strukturen im Markt für Postdienstleistungen (PostWettG) zielt darauf ab, der Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten für Postdienstleistungen neue Impulse zu geben. Bestehende wettbewerbsverzerrende Vorgaben werden auf das wirtschaftlich vertretbare und regulatorisch notwendige Maß zurückgeführt. Hierdurch werden die rechtlich notwendigen Rahmenfaktoren für eine verbraucher- und wettbewerbsfreundliche Regulierung geschaffen. Die vorgesehenen Maßnahmen verfolgen dabei zunächst das Ziel, Remonopolisierungstendenzen zu Gunsten der Deutschen Post AG zu unterbinden und damit einen intensivierten Preis-Leistungs-Wettbewerb bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer unbedingt notwendigen Grundversorgung (Universaldienst) auszulösen.

Darüber hinaus greift diese Novellierung des Postgesetzes bestehende Regelungslücken aus Verweisen auf das Telekommunikationsgesetz auf.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Für Unternehmen und Privatpersonen ist eine Aufwandsentlastung (Marktpreise netto) durch den intensivierten Wettbewerb und den Wegfall der sog. verdeckten Mehrwertsteuer zu erwarten, welcher teilweise durch die höhere Umsatzsteuerbelastung kompensiert werden kann. Für die Verwaltung ergeben sich Einsparungen durch die Rückführung der Regulierungskomplexität. Für die Lizenznehmer sind moderate Entlastungen durch die Präzisierung des Universaldienstes zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung wettbewerblicher Strukturen im Markt für Postdienstleistungen (PostWettG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Postgesetzes (PostG)

Das Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), zuletzt geändert durch Artikel 272 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), wird wie folgt geändert:

1. § 2 Abs. 2 Nr. 5 wird gestrichen.
2. § 6 Abs. 3 Nr. 3 wird gestrichen.
3. In § 11 Abs. 2 Satz 3 werden die Wörter „(Briefkästen, Einrichtungen, in denen Verträge über Brief- oder Paketbeförderungsleistungen abgeschlossen und abgewickelt werden können, Briefauslieferung)“ gestrichen.
4. In § 20 Abs. 2 werden die Wörter „, es sei denn, daß hierfür eine rechtliche Verpflichtung oder ein sonstiger sachlich gerechtfertigter Grund nachgewiesen wird. Dabei sind insbesondere die Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, sowie die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen“ gestrichen.
5. In § 21 Abs. 2 wird ein neuer Satz 3 angefügt:

   „Im Falle der Entgeltregulierung nach Absatz 1 Nr. 2 für sieben oder mehr aufeinander folgende Jahre prüft die Regulierungsbehörde spätestens im sechsten für das siebte Jahr nach den Maßgaben des Absatzes 1 Nr. 1 und passt die Maßgrößen nach Absatz 4 gegebenenfalls an.“
6. § 44 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Regulierungsbehörde im Sinne dieses Gesetzes ist die auf der Grundlage des Teils 8 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3198), errichtete Behörde.

   (2) Die §§ 116 bis 121, 124 bis 131, 134 bis 139 und 145 bis 147 des Telekommunikationsgesetzes gelten entsprechend (dynamische Verweisung).“
7. Die §§ 51 bis 55 werden aufgehoben.

Artikel 2

Änderung der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV)

Die Post-Universaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2418), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes vom 30. Januar 2002 (BGBl. I S. 572), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Als Universaldienstleistungen werden folgende Postdienstleistungen bestimmt:

   1. die Beförderung von Briefsendungen im Sinne des § 4 Nr. 2 des Gesetzes, sofern deren Gewicht 50 Gramm und deren Maße die im Weltpostvertrag und den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten,
   2. die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht zehn Kilogramm nicht übersteigt und deren Maße die im Weltpostvertrag und den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten,
   3. die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften im Sinne des § 4 Nr. 1 Buchstabe c des Gesetzes. Hierzu zählen periodisch erscheinende Druckschriften, die zu dem Zwecke herausgegeben werden, die Öffentlichkeit über Tagesereignisse, Zeit- oder Fachfragen durch presseübliche Berichterstattung zu unterrichten.“
2. § 1 Abs. 2 Nr. 3 wird gestrichen.
3. § 1 Abs. 2 Nr. 4 wird gestrichen.
4. Nach § 1 Abs. 4 wird ein neuer Absatz 5 angefügt:

   „(5) Als Universaldienst gelten auch Postdienstleistungen nach § 5 Abs. 2 (Bereithaltung zur Abholung), § 7 Abs. 1 (Nachsendung) und § 7 Abs. 2 (Lagerung) der Postdienstleistungsverordnung entsprechend.“
5. § 2 Nr. 1 Satz 1 bis 3 wird gestrichen.
6. § 2 Nr. 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

   „Von den an einem Werktag, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche, eingelieferten inländischen Briefsendungen müssen – mit Ausnahme der Sendungen, die eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück je Einlieferungsvorgang voraussetzen und Sendungen nach gestaffelten Laufzeiten zu reduzierten Entgelten – im Jahresdurchschnitt mindestens 80 vom Hundert an dem ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 95 vom Hundert bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden.“
7. Nach § 2 Nr. 4 Satz 3 wird ein neuer Satz 4 eingefügt:

   „Der Adressat ist über die Ersatzzustellung zuverlässig in Kenntnis zu setzen.“

   Die bisherigen Sätze 4 und 5 werden die Sätze 5 und 6.
8. § 6 Abs. 3 wird gestrichen.

Artikel 3

Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV)

Die Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999 (BGBl. I S. 2386) wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Abs. 4 werden die Sätze „Diese Aufwendungen sowie andere neutrale Aufwendungen werden im Rahmen der Entgeltgenehmigung berücksichtigt, wenn hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird. Dabei sind insbesondere die Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, sowie die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen.“ aufgehoben.
2. § 3 Abs. 5 wird gestrichen.

Artikel 4

Änderung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG)

Das Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG) vom 26. Februar 1996 (BGBl. I S. 227), zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3140), wird wie folgt geändert:

In § 1 Abs. 1 Satz 4 werden die Wörter „und für Tarifverträge für Briefdienstleistungen, wenn der Betrieb oder die selbständige Betriebsabteilung überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördert“ gestrichen.

Artikel 5

Änderung des Umsatzsteuergesetzes (UStG)

Das Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Jahressteuergesetzes 2008 (JStG) vom 20. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3150), wird wie folgt geändert:

§ 4 Nr. 11b wird gestrichen.

Artikel 6

Folgeänderung

Die Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen vom 28. Dezember 2007 (BAnz. 2007 Nummer 242 Seite 8410) wird aufgehoben.

Artikel 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 23. April 2008

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Bis zum 31. Dezember 2007 stand der Deutschen Post AG das ausschließliche Recht zu, Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht bis 50 Gramm und deren Einzelpreis weniger als das Zweieinhalbfache des Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse betragen, gewerbsmäßig zu befördern (gesetzliche Exklusivlizenz). Die befristete gesetzliche Exklusivlizenz nach § 51 des Postgesetzes ist mit dem Ziel ausgelaufen, die (Teil-)Märkte für Postdienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland dem Wettbewerb stärker zu öffnen. Die Marktöffnung steht dabei in Einklang mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht nach der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität und der Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft.

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur haben sich die Postmärkte in den letzten Jahren dynamisch entwickelt. „Dies gilt für den Markt für Kurier- und Expressdienstleistungen, der überdurchschnittliche Wachstumsraten aufweist, wie auch für den Markt für Paketdienstleistungen für Kleinversender. In diesem Markt ist neben dem traditionellen Anbieter Deutsche Post AG erstmals ein ernsthafter Wettbewerber aufgetreten.“ (Bundestagsdrucksache 16/7700). Auch im Markt für Briefdienstleistungen haben sich gegenwärtig mehr als 750 kleine und mittlere Unternehmen – auch und vor allem im ländlichen Bereich – als Wettbewerber der marktdominierenden Deutschen Post AG etabliert. Die neuen Marktteilnehmer haben hierbei erhebliche Investitionen in eine moderne und wettbewerbsfähige Infrastruktur getätigt. Grundlage für diese – in den ersten Jahren defizitären – Investitionen war die Erwartung auf vergleichbare Rahmenbedingungen im Bereich tariflicher Lohnverhandlungen, umsatzsteuerliche Gleichbehandlung und auf eine wettbewerbsfreundliche Regulierung.

Die Monopolkommission sieht die Wettbewerbsentwicklung auf den Briefmärkten jedoch weiterhin kritisch. Die am 1. Januar 2008 durch den Wegfall der Exklusivlizenz für die Deutsche Post AG formal stattfindende Marktöffnung wird durch den Erhalt der Umsatzsteuerbefreiung für die Deutsche Post AG und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im Briefsektor erheblich erschwert. Die Effizienzgewinne der Deutschen Post AG werden von der Bundesnetzagentur bei der Ex-ante-Entgeltregulierung im Bereich der Privatkundenpost nicht angemessen berücksichtigt.

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Stärkung wettbewerblicher Strukturen im Markt für Postdienstleistungen (PostWettG) zielt darauf ab, der tendenziell positiven Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten für Postdienstleistungen neue Impulse zu geben. Bestehende wettbewerbsverzerrende Vorgaben werden auf das wirtschaftlich vertretbare und regulatorisch notwendige Maß zurückgeführt. Hierdurch werden die rechtlich notwendigen Rahmenbedingungen für eine verbraucher- und wettbewerbsfreundliche Regulierung geschaffen. Die vorgesehenen Maßnahmen verfolgen dabei zunächst das Ziel, Remonopolisierungstendenzen zu Gunsten der Deutschen Post AG zu unterbinden und dadurch einen intensivierten Preis-Leistungs-Wettbewerb bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer unbedingt notwendigen Grundversorgung (Universaldienst) auszulösen.

Darüberhinaus greift diese Novellierung des Postgesetzes bestehende Regelungslücken aus Verweisen auf das Telekommunikationsgesetz als Folge der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes in den Jahren 2004 und 2007 auf. Der vorliegende Gesetzentwurf dient somit der besseren Rechtsetzung.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Nr. 11 des Grundgesetzes – GG (Recht der Wirtschaft). Das Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung ist gegeben (Artikel 72 Abs. 2 GG). Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ist für die Rechtsetzung im Bereich des Postwesens federführend verantwortlich.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Postgesetzes – PostG)

Zu Nummer 1

Die Berücksichtigung sozialer Belange als Ziel der Regulierung nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 widerspricht dem wettbewerblichen Charakter der Regulierung ehemals staatseigener Netzindustrien. Zusammen mit der Streichung des § 6 Abs. 3 Nr. 3 wird ein Beitrag zur besseren Rechtsetzung geleistet. Vorschriften über Arbeitsbedingungen sollen auf politischem Wege entschieden und durchgesetzt werden und immer branchen- und sektorübergreifend gelten.

Zu Nummer 2

Die Sozialklausel nach § 6 Abs. 3 Nr. 3, welche die Erteilung einer Lizenz an die Arbeitsbedingungen des Lizenznehmers knüpft, ist ein Fremdkörper in einem Gesetz, das der Förderung des Wettbewerbs dient. Die Überwachung unternehmensspezifischer Arbeitsbedingungen soll nicht Aufgabe der Bundesnetzagentur sein. Sie ist vielmehr dafür zuständig, durch eine Regulierung des Netzzugangs den Wettbewerb in den ehemals staatseigenen Netzindustrien zu stärken. Vorschriften über Arbeitsbedingungen sollen auf politischem Wege entschieden und durchgesetzt werden und immer branchen- und sektorübergreifend gelten.

Darüber hinaus ist die Sozialklausel realwirtschaftlich weitestgehend irrelevant. Denn es ist nicht zu erwarten, dass ein Antragsteller unter den damit verbundenen Bedingungen offene Stellen besetzen kann. Im Bereich qualifizierter Arbeitskräfte ist das Arbeitsangebot nicht viel größer als die Arbeitsnachfrage. Zumindest langfristig wird demnach ein Arbeitnehmer, dessen Lohn unter dem marktüblichen Niveau liegt, in der Lage sein, zu einem besser zahlenden

Arbeitgeber zu wechseln. Im Bereich gering qualifizierter Arbeitsplätze gibt es zwar einen großen Angebotsüberhang, allerdings liegen die Löhne in diesem Bereich nur wenig und teilweise gar nicht über dem Niveau dessen, was ein Hartz-IV-Empfänger bekommt. Ein Arbeitgeber, der deutlich weniger als den marktüblichen Lohn zahlt, wird deshalb erst recht nicht in der Lage sein, offene Stellen zu besetzen.

Zu Nummer 3

Durch die Anpassung des § 11 Abs. 2 wird der weiterentwickelten Post-Universaldienstleistungsverordnung entsprechend des vorliegenden Gesetzentwurfs Rechnung getragen.

Zu Nummer 4

Die Streichung der Möglichkeit, aufgrund von Universaldienstverpflichtungen und Altlasten Entgelte zu genehmigen, die über den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegen, dient der besseren Rechtsetzung durch Vereinheitlichung von Rechtsnormen. Die anderen Spezialgesetze zur Entgeltregulierung (Telekommunikation, Strom und Gas, Eisenbahn) sehen diese Option nicht vor. Näheres bestimmt die neugefasste Post-Entgeltregulierungsverordnung entsprechend des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Zu Nummer 5

Die nähere Ausgestaltung des Price-Cap-Verfahrens nach Absatz 1 Nr. 2 erfolgt durch die Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999. Danach hat die Bundesnetzagentur zunächst das Ausgangsentgeltniveau der in einem Korb zusammengefassten Dienstleistungen festzusetzen und dann die Maßgrößen anhand der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate und des zu erwartenden Produktivitätsfortschritts zu bestimmen. Bei der Festlegung der Maßgrößen, insbesondere der Produktivitätsfortschrittsrate, hat die Bundesnetzagentur das Verhältnis des Ausgangsentgeltniveaus zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu berücksichtigen.

Die Anwendung des Price-Cap-Verfahrens durch die Bundesnetzagentur seit 2002 erfolgte ohne vorherige Prüfung der Ausgangspreise. Dies hat dazu geführt, dass der vom Gesetzgeber geforderte Standard der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung faktisch nicht angewendet wurde. Da eine Kostenprüfung nicht stattgefunden hat, kann der regulierte Preis weiterhin deutlich über den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegen. Die Monopolkommission hat seit 2002 beständig auf dieses Defizit zu Lasten der Verbraucher hingewiesen.

Für die Periode 2008 bis 2011 hat die Bundesnetzagentur eine Quasi-Weiterführung der alten Price-Cap-Regulierung beschlossen. Als Ausgangsentgeltniveau für die neue Regulierungsperiode nimmt die Bundesnetzagentur die am 31. Dezember 2007 von der Deutschen Post AG erhobenen Entgelte. Zusammen mit der Tatsache, dass die Behörde für die folgenden vier Jahre einen jährlich gleich bleibenden X-Faktor festgesetzt hat, lässt sich daraus schließen, dass sie davon ausgeht, dass das Ausgangsentgeltniveau nicht missbräuchlich überhöht ist, sondern den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zuzüglich von Kosten für Universaldienst und Altlasten entspricht. Anderenfalls hätte entweder das Ausgangsentgeltniveau deutlich niedriger sein müssen, als es die tatsächlich von der Deutschen Post AG erhobenen Preise sind, oder der X-Faktor im ersten Jahr des neuen Price-Caps deutlich höher ausfallen müssen.

Die Neuregelung bestätigt die Entscheidungskompetenz der Bundesnetzagentur zur Anwendung des geeigneten Regulierungsverfahrens. Gleichzeitig wird durch eine turnusmäßige Überprüfung der Kostenansätze eine wettbewerbs- und verbraucherfreundliche Regulierung sichergestellt.

Zu Nummer 6

Im Rahmen der 2004 in Kraft getretenen Novelle des Telekommunikationsgesetzes wurden die Vorschriften, auf die das Postgesetz verweist, in nicht geringem Umfang präzisiert, erweitert und ergänzt. Gleichzeitig wurde die Nummerierung der Paragraphen im Telekommunikationsgesetz geändert. Im Februar 2007 wurden in einer weiteren Novelle die betroffenen Vorschriften erneut ergänzt und erweitert. In beiden Fällen hat man damit versucht, Abhilfe zu schaffen bei verschiedenen Problemen, die sich in der Praxis mit den alten Vorschriften ergaben. Die Änderung des Postgesetzes in Form eines dynamischen Verweises auf das Telekommunikationsgesetz dient der Schaffung von Rechtssicherheit und ist zugleich ein Element einer besseren Rechtsetzung.

Zu Nummer 7

Anpassung der Rechtsvorschriften an die ausgelaufene Exklusivlizenz zum 31. Dezember 2007.

Zu Artikel 2 (Änderung der Post-Universaldienstleistungsverordnung – PUDLV)

Der Universaldienst umfasst nur solche Dienstleistungen, die allgemein als unabdingbar angesehen werden (§ 11 Abs. 1 Satz 3 PostG). Technische und gesellschaftliche Entwicklung können zu einer Änderung der Anforderungen an eine nachfrageadäquate Versorgung mit Postdienstleistungen führen. Aus diesem Grunde unterliegt der Universaldienst nach § 11 Abs. 2 Satz 2 PostG einer kontinuierlichen Überprüfung. Die Bundesnetzagentur hat in ihren Tätigkeitsberichten nach § 41 Abs. 1 PostG für die Jahre 2004/2005 (Bundestagsdrucksache 16/300) und 2006/2007 (Bundestagsdrucksache 16/7700) wiederholt eine wettbewerbsförderliche Novellierung der Post-Universaldienstleistungsverordnung angeregt. Kurzfristiger Handlungsbedarf besteht durch die Beendigung der gesetzlichen Exklusivlizenz der Deutschen Post AG mit Wirkung vom 31. Dezember 2007.

Bei der Entscheidung, welche Dienstleistungen allgemein verfügbar sein, also zum Universaldienst gehören sollen, handelt es sich nicht primär um eine wettbewerbliche Frage. Die detaillierte Regelung des Universaldienstes hat allerdings durchaus Auswirkungen auf die wettbewerbliche Entwicklung der Postmärkte. Nach Ansicht der Monopolkommission behindern detaillierte Vorschriften Innovation und einen notwendigen Strukturwandel im Bereich der Postdienstleistungen. Dies stellt einen gravierenden Nachteil für die Verbraucher dar, da dadurch die Möglichkeit der Anbieter, sich an die geänderten Bedürfnisse der Nachfrager anzupassen, eingeschränkt wird. Die Zementierung der Strukturen im Postbereich behindert aber auch die Entwicklung eines wettbewerlichen Umfelds. Für die verbraucher-

freundliche Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste sind deshalb die Vorschriften zum Universaldienst mittelfristig auf die Vorschriften der Richtlinie 97/67/EG auszurichten.

Zu Nummer 1

Die wettbewerbsfreundliche Weiterentwicklung der Gewichtsgrenzen ist mit der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität (Postrichtlinie) (ABl. EG 1998 Nr. L 015 S. 14) vereinbar. Die bislang geltenden Gewichtsgrenzen werden gemäß Bundesnetzagentur nicht mehr allgemein als unabdingbar angesehen. Eine Herabsetzung der Gewichtsgrenzen auf das vorgeschlagene Niveau unter Beibehaltung der Bestimmung der Postdienstleistungen „Beförderung von Briefsendungen“, „Beförderung von adressierten Paketen“ und „Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften“ entspricht einer sachgerechten Weiterentwicklung des Universaldienstes. Die Absenkung der Gewichtsgrenze für Briefdienstleistungen auf 50 Gramm entspricht der gesetzlichen Maßgabe der ausgelaufenen Exklusivlizenz und des Artikels 7 Abs. 1 der Richtlinie 97/67/EG. Bei der Absenkung der Gewichtsgrenze für adressierte Pakete wird dem zunehmenden Wettbewerb bei Express- und Kurierdienstleistungen und den Vorgaben des Artikels 3 Abs. 4 der Richtlinie 97/67/EG Rechnung getragen. Die geltenden Verträge des Weltpostvereins werden berücksichtigt.

Zu Nummer 2

Die Sendungsform „Nachnahmesendung“ ist nicht durch die Richtlinie 97/67/EG vorgeschrieben. Der nationale Gesetzgeber ist insoweit bei der Umsetzung in nationales Recht über die Richtlinie hinausgegangen. Die Nachfrage nach Nachnahmesendungen in der Bundesrepublik Deutschland ist sehr gering und nach aktuellen Erkenntnissen der Bundesnetzagentur seit Jahren stetig rückläufig.

Zu Nummer 3

Die Sendungsform „Eilzustellung“ ist nicht durch die Richtlinie 97/67/EG vorgeschrieben. Der nationale Gesetzgeber ist insoweit bei der Umsetzung in nationales Recht über die Richtlinie hinaus gegangen. Das Erfordernis der Sendungsform „Sendung mit Eilzustellung“ ist nach Ansicht der Bundesnetzagentur infolge der technischen Entwicklung entfallen. Für besonders eilige Mitteilungen bestehen alternative Sendungsformen.

Zu Nummer 4

Die verbraucherfreundliche Erweiterung der Universaldienstleistungen ist mit der Richtlinie 97/67/EG vereinbar. Durch die Neufassung wird den Interessen des Empfängers, der auf die Auswahl des Dienstleisters und auf die einzelnen Modalitäten der Abwicklung des Sendevorgangs ohnehin keinen Einfluss hat, sich also im Vergleich mit dem Absender in der schwächeren Position befindet, entgegenkommen.

Zu Nummer 5

Die volkswirtschaftlich effiziente Aufhebung der Regulierung einer Anzahl stationärer Einrichtungen ist mit der Richtlinie 97/67/EG vereinbar. Die Vorgabe einer Mindestzahl als solche garantiert keine flächendeckend ausreichende und angemessene Versorgung auch in ländlichen Gebieten. Die Qualität der postalischen Versorgung hängt vielmehr von den Einzelkriterien (zum Beispiel Einwohner-, Entfernungs- und Flächenkriterium) ab. Danach sind derzeit bundesweit rund 10 000 stationäre Einrichtungen erforderlich. Auf die Festlegung einer Mindestzahl von stationären Einrichtungen wird verzichtet.

Zu Nummer 6

Die verbraucherfreundliche Erweiterung der Qualitätsmerkmale der Briefbeförderung ist mit der Richtlinie 97/67/EG vereinbar. Die Neufassung trägt den differenzierten Anforderungen der Verbraucher Rechnung. Grundsätzlich bleibt der hohe Zustellungsschutz für Normalbriefe bestehen. Das bereits in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union etablierte System gestaffelter Laufzeiten kombiniert mit abgestuften Entgelten erweitert die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher. Es kann nicht Sinn verbraucherschützender Regelungen sein, gegebenenfalls eine Dienstleistungsqualität bindend vorzuschreiben, auf die der Verbraucher im Grunde keinen Wert legt.

Zu Nummer 7

Die verbraucherfreundliche Erweiterung der Qualitätsmerkmale der Briefbeförderung ist mit der Richtlinie 97/67/EG vereinbar. Der Verbraucher wird zukünftig zuverlässig über die erfolgte Ersatzzustellung informiert.

Zu Nummer 8

Der zum 31. Dezember 2007 ausgelaufenen Exklusivlizenz der Deutschen Post AG wird Rechnung getragen.

Zu Artikel 3 (Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung – PEntgV)

Die Streichung der Möglichkeit, aufgrund von Universaldienstverpflichtungen und Altlasten Entgelte zu genehmigen, die über den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegen, dient der besseren Rechtsetzung durch Vereinheitlichung von Rechtsnormen. Die anderen Spezialgesetze zur Entgeltregulierung (Telekommunikation, Strom und Gas, Eisenbahn) sehen diese Option nicht vor.

Auf Grundlage der vorgesehenen Rechtsänderung kann durch Regulierung eine Preisstruktur ermöglicht werden, welche sich bei wirksamem Wettbewerb im Markt selbst bilden würde. Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung werden zukünftig alleiniger Maßstab bei der Ex-ante- und der Ex-post-Entgeltgenehmigung sein. Werden dagegen Entgelte genehmigt, bei denen teilweise andere, zusätzliche Kostenkomponenten berücksichtigt werden, spiegeln die genehmigten Entgelte weder in ihrer durchschnittlichen Höhe noch in ihrer Relation zueinander die Preise wider, die sich beim Wettbewerb bilden würden. Eine derart verzerrte Entgeltstruktur des marktbeherrschenden Unternehmens wirkt sich negativ auf den gesamten Sektor aus. So würde sich beispielsweise in Bereichen, in denen die genehmigten Entgelte

deutlich über den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegen, der Markteintritt auch für Unternehmen lohnen, die weniger effizient als die Deutsche Post AG sind. Eine derartige Preisverzerrung muss daher in jedem Fall vermieden werden.

Zu Artikel 4 (Änderung des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen – AEntG)

Die Einführung eines Mindestlohns für den Briefbereich verhindert die Entfaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten für Briefdienstleistungen. Mindestlöhne sind an sich beschäftigungs- und wettbewerbsfeindlich, da sie Lohnfindungsprozesse auf den relevanten Märkten verkennen. Gleichzeitig führen höhere Lohnkosten zu tendenziell höheren Marktpreisen der Dienstleistung, welche Verbraucher schädigen und Fehlallokationen begünstigen können. Mit der Einführung von Mindestlöhnen, die sich am Haustarif der Deutschen Post AG orientieren, entsteht eine wettbewerbliche Behinderung in mindestens dem gleichen Umfang, wie sie bis zum Ende des Jahres 2007 die Exklusivlizenz darstellte. Zwar hat die Exklusivlizenz einen Wettbewerb im reservierten Bereich völlig verhindert, im nicht reservierten Bereich war jedoch Wettbewerb möglich. Durch die Einführung eines Mindestlohns werden bestehende wettbewerbliche Strukturen auch in diesem Teil des Marktes unterbunden.

Ein Mindestlohn für Briefzusteller schadet nicht nur deshalb gering qualifizierten Arbeitskräften, weil er die Entstehung neuer Arbeitsplätze in diesem Bereich verhindert und deren Abbau fördert. Bei einer einseitigen Erhöhung der Löhne für Zusteller ist zudem zu erwarten, dass auch höher qualifizierte Arbeitnehmer sich auf die Arbeitsplätze der Briefzusteller bewerben und diese Stellen auch teilweise mit höher qualifiziertem Personal besetzt werden. Dieser Verdrängungseffekt würde die Zahl der Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitnehmer weiter verringern und somit der Gruppe von Arbeitnehmern, die am meisten von Arbeitslosigkeit betroffen ist, zusätzlich schaden.

Zu Artikel 5 (Änderung des Umsatzsteuergesetzes – UStG)

Die Aufhebung der umsatzsteuerlichen Ungleichbehandlung der Deutschen Post AG und ihrer Wettbewerber dient dem wettbewerbspolitischen Ziel der Schaffung vergleichbarer Rahmenbedingungen. Die wettbewerblich neutrale Lösung stellt sicher, dass alle Anbieter im lizenzierten Bereich für die gleiche Leistung steuerlich gleichbehandelt werden, auch wenn sie nur lokal oder regional tätig sind. Bislang bestehende Wettbewerbsverzerrungen werden durch die Streichung des § 4 Nr. 11b zum Wohle der Verbraucher aufgehoben.

Die Einführung der Umsatzsteuerpflicht für die Deutsche Post AG ist mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht vereinbar. Die Richtlinie 77/388/EWG schreibt vor, dass „unbeschadet sonstiger Gemeinschaftsvorschriften […] die von den öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen und die dazugehörigen Lieferungen von Gegenständen mit Ausnahme der Personenbeförderung und des Fernmeldewesens“ (Artikel 13 Teil A Abs. 1 Buchstabe a) von der Umsatzsteuer zu befreien sind. Als Folge der sukzessiven Privatisierung der Deutschen Post AG verfügt die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr über eine öffentliche Posteinrichtung. Privatwirtschaftliche Unternehmen wie die Deutsche Post AG sind somit nicht zwingend durch die maßgeblichen Vorschriften des europäischen Gemeinschaftsrechts von der Umsatzsteuer zu befreien. Durch die Aufhebung des Umsatzsteuerprivilegs für die Deutsche Post AG wird den Forderungen der Europäischen Kommission entsprechend des 2006 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens entsprochen.

Darüber hinaus ist die Bundesregierung aufgefordert, sich für eine umgehende Verabschiedung der bereits am 5. Mai 2003 durch die Europäische Kommission vorgeschlagene Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor (KOM (2004) 468) einzusetzen. Dieser Vorschlag sieht die Aufhebung der Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht für die Dienstleistungen öffentlicher Posteinrichtungen und Postwertzeichen vor.

Durch die europarechtskonforme, umsatzsteuerliche Gleichbehandlung der Wettbewerber im deutschen Postwesen wird dem bestehenden EU-Vertragsverletzungsverfahren Nummer 2006/2048 gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgrund eines Verstoßes gegen die 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie bei der Mehrwertsteuerbefreiung für die Deutsche Post AG entsprochen.

Zu Artikel 6 (Folgeänderung)

Folgeänderung zu Artikel 4. Diese entspricht dem Urteil der 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin vom 7. März 2008 (VG 4 A 439.07).

Zu Artikel 7 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333